

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BERLINGIERI, FOCACCIA, AJROLDI, CORNAGGIA MEDICI, LOMBARI e SIBILLE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1965

Misure contro l'inquinamento atmosferico

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge intende portare — attraverso la disciplina proposta — un concreto contributo alla soluzione del grave e noto problema della polluzione dell'aria dalle sostanze solide e gassose prodotte dalla combustione, colmando le lacune e correggendo le imperfezioni che emergono da tutte le proposte presentate in argomento, anche all'altro ramo del Parlamento (n. 971, degli onorevoli Savio e Tantalo; n. 1514 degli onorevoli Giomo, Alpino e Trombetta) e suggerendo infine criteri e metodi di prevenzione che non restino così unilateralmente circoscritti a quelli indicati nel disegno governativo (numero 923).

1. — A giudizio dei presentatori, infatti, un problema di profilassi, come ben può definirsi il complesso delle disposizioni miranti a prevenire e reprimere l'inquinamento atmosferico provocato dalla emissione di fumi, polveri e gas dagli impianti di combustione, sia ad uso di riscaldamento che ad uso industriale o artigianale, esige alcune condizioni insostituibili che non sembrano siano state sinora vagliate in tutta la loro importanza.

Deve dirsi, in primo luogo, che un'efficace disciplina della materia eminentemente tecnica importa una chiara puntualizzazione degli aspetti giuridicamente salienti dei fenomeni che s'intendono combattere, e dei rimedi che

si pretende siano adottati dai destinatari delle norme: ciò che significa la necessità, da un lato, di offrire delle chiare delimitazioni concettuali delle cause del fenomeno pollutorio, e dall'altro, di indicare tassativamente i limiti, al di sotto dei quali, lo stesso fenomeno non presenta alcun grado di pericolosità.

Sembra ai proponenti che, non operando in tale senso, si corra in duplice pericolo — abbastanza evidente per chi si soffermi criticamente sulle ricordate proposte di legge ed ipotizzi i concreti effetti che da queste discenderebbero in sede di applicazione — di lasciare ad un momento extra-giuridico la definizione e le componenti del fenomeno dell'inquinamento, e di ridurre, in conseguenza, i rimedi singolarmente proposti solo ad alcuni di quelli possibili, nella vasta gamma delle misure profilattiche da adottarsi.

Per determinare aprioristicamente questi rimedi, non appare la via migliore da adottarsi in questo come in ogni altro campo, sempre aperto alle conquiste della ricerca scientifica ed ai ritrovati di quella tecnologica. Si ricordino, in proposito, le conclusioni cui si è pervenuti alla Conferenza europea sulla polluzione dell'aria, indetta dal Consiglio d'Europa a Strasburgo nel luglio del 1964, ove si è formulata questa precisa raccomandazione: « Soprattutto, il legislatore dovrà fissare unicamente lo scopo con-

siderato e lasciare aperte le misure che devono portare ad ottenere questo scopo, affinché i costruttori ed i ricercatori conservino la libertà che è assolutamente necessaria ai loro lavori ».

Ciò dicasi specie in vista dell'ulteriore considerazione emersa in quella sede, ed in altri Convegni internazionali, essere cioè allo stato della ricerca scientifica, il rimedio fondato sulla qualità dei combustori e sulla idoneità dei combustibili solo un primo passo verso più appropriate misure contro l'inquinamento, essendosi di recente messe a punto altre apparecchiature di efficacia maggiore. Nella ricordata Conferenza europea sulla polluzione dell'aria, gli autori del Rapporto generale, Lehnart e Schwarz, così si esprimevano: « Grazie agli studi molto seri effettuati sui fattori d'estrazione, a seguito degli insuccessi temporanei avvenuti negli anni del decennio scorso, si è riusciti a costruire recentemente un depolverizzatore (elettrofiltro) di gran rendimento, capace di soddisfare i requisiti più severi, con un coefficiente di separazione del 99 per cento e più, anche nel caso di ceneri volanti finissime con una grande proporzione di particelle inferiori a 10/m. ».

2. — Sulla scorta di questi rilievi, è possibile motivare in dettaglio i criteri ispiratori che ci hanno guidato, nonché puntualizzare le ragioni di dissenso dalle altre proposte di legge, che giustificano sul piano tecnico e su quello giuridico la presente proposta.

Iniziando dalle proposte presentate all'altro ramo del Parlamento, deve rilevarsi che, quanto alla proposta n. 971, pur individuando (articolo 1) i limiti dell'inquinamento da parte dei gas, non considera il parallelo e non meno nocivo fenomeno della polverizzazione dei fumi, presentando così una lacuna di non lieve momento tecnico. Nel precisare, poi, le misure contro l'inquinamento, la stessa proposta non appare soddisfacente, una volta che limita la disciplina ai soli « bruciatori, camere di combustione, canne fumarie, depuratori a secco », tralasciando così di disciplinare i combustibili, e gli altri tipi di depuratori che sono, invece, come insegnano le più recenti acqui-

sizioni scientifiche, ben più idonei dei depuratori a secco. Nè giustificabile risulta la esclusione degli « impianti di riscaldamento domestico le cui caldaie abbiano superfici inferiori a cinque metri quadrati », quasi che la emissione dai camini dei singoli impianti autonomi di riscaldamento di un fabbricato — essi soli infatti rientrano nella indicata esclusione — non superi l'emissione dell'impianto centralizzato dello stesso fabbricato.

La proposta n. 1514, sempre della Camera dei deputati, è invece del tutto priva della indicazione dei profili essenziali del fenomeno dell'inquinamento, delle sue cause, e, quanto ai rimedi, altro non fa che adombrarli in una formulazione troppo generica per essere efficace. Aggiungasi che la prospettata defiscalizzazione dei combustibili (gasolio) da usare in luogo di quelli oggi adoperati (nafta) a tacere del diminuito gettito per l'Erario, aprirebbe la via ad un traffico illegale di carburante, di proporzioni ben maggiori di quanto in passato sia avvenuto per casi analoghi (carburante agevolato per la pesca).

Venendo, ora, ai disegni di legge presentati al Senato, anche quello n. 371 non sfugge alla già denunciata genericità, privo come è, di adeguate definizioni in merito alle cause dell'inquinamento ed ai metodi per combatterlo: tra questi ultimi, poi, si prevede di « rendere i locali che accolgono gli impianti di riscaldamento » sufficientemente areati (articolo 3). Si vorrebbe, in sostanza, conseguire la repressione della polluzione attraverso modifiche di ambienti che, nella maggior parte dei casi, non possono subire opere di ammodernamento per molteplici ragioni, siano esse di natura economica, data la forte incidenza di tali opere, che debbono rispettare i regolamenti antincendio, siano di natura strutturale, essendo tali locali generalmente contigui ai garages, alle cantine, onde s'imporrebbero anche trasformazioni nella situazione giuridica degli immobili, attraverso una nuova ripartizione delle quote di comproprietà, eccetera.

Il disegno di legge governativo (n. 923), infine, se pur più complesso ed accurato, non va esente da mende, specie in ciò che concerne il punto essenziale, vale a dire nella

prescrizione dell'uso del gasolio quale rimedio base per la lotta contro lo smog. Partire da simile premessa, a parte i rilievi che seguiranno, significa dimenticare che anche i Paesi che hanno imposto tale uso non hanno visto, per ciò stesso, risolto il problema dell'inquinamento.

Aggiungasi, inoltre, che la lotta contro lo smog è problema generale, onde mal si accetta la pretesa divisione territoriale che si vorrebbe introdurre; la eccessiva burocratizzazione e centralizzazione amministrativa, rappresenta un inutile appesantimento e rischia di togliere dinamicità ed efficienza agli organi; la pretesa di patentare i conduttori di impianti termici, se pur lodevole sul piano di principio, è proposito di difficile realizzazione e di dubbia utilità, essendosi oramai raggiunti, nel campo della termotecnica, risultati tali da poter offrire combustori in grado di autoregolarsi automaticamente, e di funzionare solo in presenza di una perfetta regolazione tra densità della nafta, temperatura di combustione e quantità d'aria necessaria alla perfetta combustione.

Da ultimo, ma non per ciò meno importante, va sottolineato — trattandosi di valutare le conseguenze economico-sociali che ne derivano — che la proposta adozione di combustibili ad alta viscosità, con bassa percentuale di scorie e basso tenore di zolfo, ma di costo maggiore dei combustibili oggi generalmente usati, rappresenterebbe un aggravio assai sensibile per gli utenti, senza portare a completa soluzione il problema della polluzione.

È d'uopo ricordare in proposito, per offrire un concreto e adeguato metro di paragone, che per una casa di civile abitazione di media grandezza (fabbricato di circa 70 locali, pari a circa 6.000 metri cubi), avente un impianto termico centrale fino a 250.000 calorie ed un bruciatore dal consumo medio di Kg. 13 di olio combustibile all'ora, si ha — 180 giorni di riscaldamento, per 12 ore giornaliere — una spesa che oscilla tra lire 430.000 (olio combustibile a viscosità 10,15) e lire 590.000 (viscosità 5,7). Ove s'imponesse l'obbligo dell'uso dei combustibili indicati nella proposta (gasolio, kerosene), senza contemporaneamente concedere agevolazioni fiscali, avremmo per il medesimo immo-

bile una spesa più che triplicata, pari cioè a lire 1.890.000!

3. — Così sobriamente esposte le ragioni, di principio e di dettaglio, che ci hanno indotto alla formulazione della presente proposta, converrà ora illustrarla brevemente.

Nei primi tre articoli, si precisano i limiti della legge (articolo 1), indicando la natura delle sostanze dannose, definendo gli impianti di combustione (articolo 2), e stabilendo quali siano i combustibili che provocano i fenomeni polluttori, onde restano esclusi dalla disciplina tutti gli altri.

In particolare si è prevista (articolo 2, secondo comma) l'applicazione della normativa anche a quegli impianti di combustione di carattere industriale che, pur essendo già soggetti al testo unico delle leggi sanitarie ed alle altre disposizioni, possono venire assoggettati anche alla nuova disciplina qualora — a termini delle misure adottate in forza del testo unico citato — la loro emissione non abbia il grado di purezza prescritto.

L'articolo 4 fissa i due criteri di massima, rispettivamente per i fumi e per i gas, al disopra dei quali le risultanze dei camini debbono considerarsi inquinati, colmando così una lacuna tra le più notevoli.

Le misure tipiche contro la polluzione sono, invece, fissate nell'articolo 5, il quale prevede *implicitamente* una successiva serie di possibilità: a) l'uso di combustori idonei, ossia apparecchi che realizzino, una perfetta combustione senza fumo; b) l'uso di combustibili atti ad evitare l'emissione di sostanze gassose e nocive (ossia: composti dallo zolfo, gas nitrosi, sostanze carboniose e catramose, così come sono indicate nell'articolo 3); c) l'adozione di accorgimenti costruttivi degli edifici che ospitano i combustori, con ciò intendendosi, ovviamente, tutti i possibili accorgimenti da adottarsi — se possibile — per i locali delle caldaie, le canne fumarie, eccetera; d) l'adozione, infine, di apparecchi di depolverizzazione e di depurazione.

Attraverso questa vasta gamma di rimedi, che considera globalmente tutti quelli oggi conosciuti senza escluderne di nuovi, la cui scelta è lasciata libera per consentire l'utiliz-

zazione dell'accorgimento che meglio si atagli al caso singolo, si deve in ogni caso raggiungere (sia con un singolo rimedio, sia mediante l'uso combinato di più d'uno) una resa di depurazione e di depolverizzazione non inferiore al 95 per cento delle sostanze emesse.

È apparso indispensabile prefissare tale limite — anche sulla scorta di recenti acquisizioni scientifiche — per evitare che la mancanza di precisi parametri, determini il concreto fallimento dell'obiettivo perseguito.

I due organi tecnici che concorrono ad accertare l'idoneità delle misure contro la polluzione sono, rispettivamente, la Commissione consultiva provinciale (articolo 6), che coadiuva il Prefetto nello stabilire le misure di carattere costruttivo o nell'indicare i combustibili idonei alla prevenzione dello inquinamento; e l'Associazione nazionale per il controllo della combustione — ente di diritto pubblico ed unico organo che abbia istituzionalmente il compito di tali accertamenti — cui spetta di omologare gli apparecchi che s'intendono adottare nella lotta contro l'inquinamento, e di certificare la loro capacità di raggiungimento del limite del 95 per cento. Ai fini della legge si è però ritenuto opportuno integrare l'organo tecnico dell'ANCC che presiede a tali accertamenti, con i rappresentanti dei Ministeri direttamente interessati alla lotta contro lo smog.

In tal modo, pur senza creare altri organi, si ha la piena sicurezza che i controlli esperiti dall'ANCC rispondano alle più moderne esigenze della tecnica ed offrano il massimo di garanzia.

Nelle altre norme, si è demandato in ogni caso al Prefetto (articolo 8) il potere di stabilire eventuali diverse misure si rendessero necessarie, ed al Medico provinciale il compito di controllare tecnicamente la normalità delle emissioni; con l'articolo 9, si sono previsti gli organi di vigilanza, sulla scorta delle altre proposte; con l'articolo 10, si è prevista, accanto alle sanzioni penali di una certa entità, anche la sanzione amministrativa di sospensione dell'uso dell'impianto non conforme alle disposizioni, ritenendolo un efficace rimedio per gli evasori, nelle inevitabili more del procedimento penale.

Con l'ultimo articolo, infine, si è stabilito un congruo termine di mesi sei per dare concreta attuazione alla legge.

Onorevoli senatori. Se è vero che l'inquinamento atmosferico, per le nocive conseguenze per l'uomo e per dannosi effetti sulle cose, è un problema sociale la cui soluzione non è più oltre rimandabile, non è men vero — almeno ad avviso dei proponenti — che esso deve essere affrontato dal nostro Paese riducendo al minimo gli aggravii conseguenti, sia per la Pubblica Amministrazione che per i privati, e fissando nel contempo dei ben precisi parametri che valgano ad assicurare positivi risultati nella lotta contro la polluzione.

È in ossequio a questo duplice proposito che il disegno di legge che presentiamo al vostro esame è stato formulato, e pertanto confidiamo che esso avrà la vostra autorevole approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e limiti della legge)

La presente legge ha per oggetto la disciplina della prevenzione e repressione della polluzione dell'aria dalle sostanze solide e gassose prodotte dalla combustione, che possono provocare danni o molestie alle persone ed alle cose.

La disciplina si applica agli impianti di combustione, ai combustibili ed a ogni altro focolare, anche se discontinuo e occasionale, che creano fenomeni di polluzione, senza pregiudizio per l'applicazione di altre disposizioni di legge.

Art. 2.

(Impianti di combustione)

Ai fini della presente legge sono considerati impianti di combustione i combustori per il riscaldamento e quelli per uso artigianale e industriale che emettono dai camini risultanze fumose contenenti prodotti gassosi e residui carboniosi.

Ferme restando le disposizioni di altre leggi e regolamenti, le presenti norme si applicano anche ai focolari industriali in cui i gas dei fumi si trovano in contatto immediato con i prodotti della fabbricazione, ovvero emettono polveri ed esalazioni, qualora la loro applicazione sia necessaria al raggiungimento dei limiti stabiliti negli articoli seguenti.

Art. 3.

(Combustibili)

I combustibili oggetto della presente legge sono quelli che residuano dalla combustione i composti dello zolfo, i gas nitrosi, le sostanze carboniose e catramose ed ogni altro composto, che provocano fenomeni di polluzione, superando i limiti stabiliti dal successivo articolo 4.

Art. 4.

(Limite della polluzione)

È vietato disperdere nell'aria fumi scuri e polveri di densità fumosa superiore all'indice n. 2 della scala di Ringelman, nonché emettere sostanze gassose che superano il limite di 0,5 milligrammi di anidride solforosa per metro cubo, in trenta minuti.

Art. 5.

(Misure contro la polluzione)

Per gli impianti di combustione le cui dispersioni o emissioni, per inidoneità dei combustori o dei combustibili, non realizzi-

no le condizioni stabilite nell'articolo che precede, debbono adottarsi accorgimenti costruttivi o apparecchiature tecniche in grado di assicurare una resa di abbattimento di almeno il 95 per cento delle sostanze gassose e carboniose e degli altri composti indicati nell'articolo 3.

L'idoneità degli accorgimenti costruttivi deve essere approvata dalla Commissione consultiva provinciale; quella delle apparecchiature tecniche deve essere accertata dall'Associazione nazionale per il controllo della combustione, secondo le modalità stabilite negli articoli che seguono.

Art. 6.

(Commissione consultiva provinciale)

Presso ogni Prefettura è istituita una Commissione consultiva provinciale: la Commissione esprime il proprio parere sull'idoneità delle misure da adottarsi nella prevenzione e repressione della polluzione dell'aria.

La Commissione, nominata dal Prefetto e presieduta dal Medico provinciale, è composta:

dall'Ufficio sanitario del Comune nel cui territorio si manifestano fenomeni di polluzione;

da un rappresentante del Prefetto;

da un ufficiale del Corpo dei vigili del fuoco;

da un ingegnere del Genio civile;

da un rappresentante dell'Ispettorato provinciale del lavoro;

da un rappresentante dell'Ufficio regionale dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione;

da un rappresentante dell'Associazione provinciale degli industriali;

da un rappresentante dell'Associazione provinciale della proprietà edilizia;

da un laureato in ingegneria, esperto in ingegneria sanitaria, scelto in una terna di nomi designati dall'Ordine professionale;

da un chimico industriale, scelto in una terna di nomi designati dall'Ordine professionale;

da un docente universitario particolarmente esperto nei problemi della polluzione dell'aria.

Art. 7.

(Consiglio tecnico dell'ANCC)

All'Associazione nazionale per il controllo della combustione è demandato il compito di approvare le caratteristiche tecniche e funzionali dei vari tipi di apparecchi da adottarsi per prevenire e reprimere la polluzione dell'aria dai prodotti risultanti dalla combustione.

L'ANCC, su domanda degli interessati, esamina gli apparecchi che s'intendono far approvare, esperite le prove necessarie, accerta che gli stessi realizzano una percentuale di abbattimento e di eliminazione delle sostanze gassose e carboniose, e degli altri composti prodotti dalla combustione, non inferiore al limite stabilito nel primo comma dell'articolo 5, e ne rilascia certificato d'approvazione.

Ai fini dei compiti previsti dalla presente legge il Consiglio tecnico dell'ANCC di cui all'articolo del regio decreto-legge 9 luglio 1926, n. 1331 e successive modificazioni, è integrato con i seguenti membri:

da un rappresentante del Ministero della sanità, designato dal Ministro della sanità;

da un rappresentante del Ministero dell'industria e commercio, designato dal Ministro dell'industria e commercio;

da un rappresentante del Ministero dell'interno, designato dal Ministro dell'interno;

da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, designato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale;

da un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici, designato dal Ministro dei lavori pubblici;

da un docente universitario particolarmente esperto nei problemi della polluzione dell'aria, designato dal Ministro della sanità.

Art. 8.

(Attribuzioni del Prefetto e del Medico provinciale)

Il Prefetto con proprio decreto, sentita la Commissione consultiva provinciale, può stabilire ogni altra misura ritenuta necessaria al fine di prevenire e reprimere la polluzione dell'aria.

Il Medico provinciale, avvalendosi anche del personale indicato nell'articolo che segue, può disporre in ogni momento il controllo tecnico sugli impianti di combustione e sull'uscita dei fumi dai camini, al fine di accertarne la conformità alle presenti disposizioni e a quelle altre eventualmente stabilite dal Prefetto.

Art. 9.

(Osservanza e vigilanza)

Per l'osservanza della presente legge sono incaricati, oltrechè i funzionari di polizia e coloro che vi sono tenuti in forza di altre disposizioni di legge, i vigili sanitari, la polizia urbana, gli ispettori del lavoro, i dipendenti del Corpo dei vigili del fuoco, i dipendenti dell'ANCC.

Art. 10.

(Sanzioni penali e amministrative)

Chiunque contravvenga alle disposizioni della presente legge, ed a quelle emanate in forza di essa, è punito con l'ammenda da lire 50.000 a lire 300.000 qualora l'infrazione concerne impianti di combustione per riscaldamento, con l'ammenda da lire 300.000 a lire 1.000.000 se si tratta d'impianti ad uso artigianale e industriale. In caso di recidiva le pene sono aumentate fino alla metà.

Il Prefetto, indipendentemente dall'azione penale, in caso di infrazione accertata secondo quanto stabilito dagli articoli che precedono, può ordinare la sospensione dall'uso dell'impianto di combustione, prefissando un termine per la regolarizzazione dell'impianto stesso.

Le pene previste dal presente articolo concorrono con le sanzioni eventualmente previste da altre leggi o regolamenti.

Ove la contravvenzione alle presenti disposizioni si riferisca ad un focolare discontinuo od occasionale, le pene sono ridotte fino alla metà.

Art. 11.

(Applicazione della legge)

La presente legge entra in vigore entro sei mesi dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.